



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.374/1
van 28 december 2020

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
aanwijzing van
grenscontroleposten,
inspectiecentra en
controlepunten'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.374/1
du 28 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la désignation des postes de
contrôle frontaliers, centres
d'inspection et points de
contrôle'

Op 27 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de aanwijzing van grenscontroleposten, inspectiecentra en controlepunten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2020.

*

Le 27 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la désignation des postes de contrôle frontaliers, centres d'inspection et points de contrôle’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 décembre 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de voorwaarden en modaliteiten te verduidelijken voor de aanwijzing, de schorsing en de intrekking van de aanwijzing van de grenscontroleposten, inspectiecentra en controlepunten waar, met toepassing van de artikelen 47 tot 64 van verordening (EU) 2017/625¹, en meer in het bijzonder van de artikelen 53, 59, 62 en 63 van deze verordening, officiële controles worden uitgevoerd op dieren en goederen die de Unie binnenkomen.

Artikel 3 van het ontwerp regelt de aanwijzing door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) van grenscontroleposten, inspectiecentra en controlepunten waar de overeenkomstig de verordening (EU) 2017/625 bedoelde officiële controles van dieren en goederen die de Unie binnenkomen worden uitgevoerd.

Op grond van artikel 4 van het ontwerp kan het Agentschap gedurende maximaal twaalf maanden de aanwijzing schorsen of aan bijzondere beperkingen onderwerpen. Tijdens de schorsing worden geen officiële controles uitgevoerd. Aan de schorsing kan een einde worden gemaakt na een aanvraag door de exploitant uiterlijk dertig dagen voor het verstrijken van de schorsing en na een gunstig onderzoek door het Agentschap.

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt de gevallen waarin het Agentschap de aanwijzing kan intrekken.

¹ Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 'betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad'.

Tot slot worden in artikel 6 van het ontwerp enerzijds een aantal koninklijke besluiten opgeheven en anderzijds een aantal bepalingen van koninklijke besluiten opgeheven vanaf de datum van toepassing van verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 ‘betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid (diergezondheidswetgeving)’.²

BEVOEGDHEID

3. Het voorliggende ontwerp regelt de aanwijzing door het Agentschap van grenscontroleposten, inspectiecentra en controlepunten waar de overeenkomstig de verordening (EU) 2017/625 bedoelde officiële controles van dieren en goederen die de Unie binnenkomen worden uitgevoerd.

Er dient te worden opgemerkt dat verordening (EU) 2017/625 eveneens de controles op de naleving van regels op het vlak van doelbewuste introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) met het oog op de productie van levensmiddelen en diervoeders (artikel 1.2, b)), dierenwelzijnsvoorschriften (artikel 1.2, f)), biologische productie en etikettering van biologische producten (artikel 1.2, i))³ en het gebruik en etikettering van beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten (artikel 1.2 j))⁴ regelt en dat deze aangelegenheden, overeenkomstig artikel 6, § 1, II, V en XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, onder de aan de gewesten toegewezen principiële bevoegdheid vallen inzake de bescherming van het leefmilieu, het landbouwbeleid en het dierenwelzijn.

Dienaangaande ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende duiding:

“Effectivement, il s’agit là de matières relevant des compétences essentiellement régionales. Pour autant, comme explicité sous la question 10, le projet est relatif à la désignation des postes de contrôle et ne vise pas à réglementer les contrôles sur des produits en tant que tels”.

Gelet op het voorgaande zal, rekening houdende met de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, het landbouwbeleid en het dierenwelzijn, de ontworpen regeling, waarbij het Agentschap door de federale overheid wordt belast met de aanwijzing van grenscontroleposten, inspectiecentra en controlepunten, bevoegdheidsconform moeten worden gelezen en toegepast.

² De gemachtigde bevestigde dat de in artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp, bedoelde datum die is van 21 april 2021:

“La date d’application de la ‘Animal Health Law’ (AHL) telle que mentionnée dans le règlement est en effet le 21 avril 2021. Toutefois, comme les États membres tentent toujours de persuader la Commission de reporter cette date d’application, cette formulation a été choisie au lieu de ‘21 avril 2021’.”

³ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten’.

⁴ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2007 ‘betreffende de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen en de gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen’.

RECHTSGROND

4. Voor de ontworpen regeling kan vooreerst rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 3, 3°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ op grond waarvan het Agentschap bevoegd is voor het verlenen, schorsen en intrekken van erkenningen en vergunningen⁵ verbonden aan de uitoefening van zijn opdracht”.⁶

Daarnaast kan rechtsgrond worden ontleend aan de artikelen 3bis, 3ter, 4 en 9, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’⁷, op grond waarvan respectievelijk de uitoefening

⁵ In het ontwerp is sprake van ‘aanwijzing’. De gemachtigde werd gevraagd waarin deze ‘aanwijzing’ verschilt van ‘erkenningen’ en ‘vergunningen’ waarvan sprake is in de wet van 4 februari 2000. Hij antwoordde:

“Nous avons simplement entendu reprendre le terme utilisé par le Règlement 625/2017. Au-delà, nous entendons rompre le lien avec l’arrêté royal du 16 janvier 2006 relatif aux agréments et autorisations d’où l’abrogation prévue à l’article 6, §1^{er}, 4° du projet.”

⁶ In verband hiermee bepaalt artikel 5, tweede lid, van dezelfde wet:

“In het kader van de in artikel 4 beschreven bevoegdheden, is het Agentschap bevoegd voor de volgende wetten:

1° de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica;

2° de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel;

3° de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen;

4° de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild en tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel;

5° de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor nucleaire controle;

6° de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt;

7° de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen;

8° de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten;

9° de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten;

10° de wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders;

11° de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking;

12° de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren;

13° de diergezondheidswet van 24 maart 1987;

14° de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen;

15° de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde;

16° de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.”

⁷ Dit besluit werd bekrachtigd bij artikel 2, 1°, van de wet van 19 juli 2001 ‘tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot

van elke activiteit die valt onder de controlebevoegdheid van het Agentschap aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring kan onderworpen worden afhankelijk van de voorwaarden en modaliteiten door de Koning bepaald, de operatoren evenals de uitbaters van de gebouwen die als grensinspectieposten dienst doen, teneinde controles ter plaatse mogelijk te maken, de lokalen en uitrustingen ter beschikking dienen te stellen van de personeelsleden van het Agentschap overeenkomstig de door Koning bepaalde regels, de Koning andere controle- en inspectiemodaliteiten kan bepalen, in het bijzonder teneinde de verplichtingen na te komen die volgen uit de internationale verdragen en de internationale akten die op grond ervan zijn genomen, en de Koning, binnen het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000, elke maatregel kan nemen die nodig is voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en uit de krachtens die verdragen tot stand gekomen akten.

Deze bepalingen bieden een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de préciser les conditions et les modalités de désignation, de suspension et de retrait de désignation des postes de contrôle frontaliers, centres d'inspection et points de contrôle où sont effectués les contrôles officiels sur les animaux et les biens entrant dans l'Union, en application des articles 47 à 64 du Règlement (UE) 2017/625¹, et plus précisément des articles 59, 62 et 63 de ce règlement.

L'article 3 du projet règle la désignation par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence) des postes de contrôle frontaliers, centres d'inspection et points de contrôle où sont effectués les contrôles officiels sur les animaux et les biens entrant dans l'Union, tels que prévus par le règlement (UE) n° 2017/625.

En application de l'article 4 du projet, l'Agence peut suspendre la désignation ou la soumettre à certaines restrictions pour une durée maximale de 12 mois. Pendant la période de suspension, les contrôles officiels ne sont plus effectués. Il peut être mis fin à la suspension si l'exploitant fait une demande en ce sens au plus tard trente jours avant l'échéance de la suspension, et après enquête favorable de l'Agence.

L'article 5 du projet détermine les cas dans lesquels l'Agence peut retirer la désignation.

Enfin, l'article 6 du projet abroge un certain nombre d'arrêtés royaux, d'une part, et un certain nombre de dispositions d'arrêtés royaux, d'autre part, à compter de la date d'application du règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 'relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale («législation sur la santé animale»)'².

¹ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 'concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil'.

² Le délégué a confirmé que la date visée à l'article 6, § 2, alinéa 2, du projet est celle du 21 avril 2021 :

« La date d'application de la 'Animal Health Law' (AHL) telle que mentionnée dans le règlement est en effet le 21 avril 2021. Toutefois, comme les États membres tentent toujours de persuader la Commission de reporter cette date d'application, cette formulation a été choisie au lieu de '21 avril 2021' ».

COMPÉTENCE

3. Le projet soumis pour avis règle la désignation par l'Agence des postes de contrôle frontaliers, centres d'inspection et points de contrôle où sont effectués les contrôles officiels sur les animaux et les biens entrant dans l'Union, tels que prévus par le règlement (UE) n° 2017/625.

Il y a lieu d'observer que le règlement (UE) n° 2017/625 règle aussi les contrôles du respect des règles dans les domaines de la dissémination volontaire dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés (OGM) destinés à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (article 1.2, b)), des exigences en matière de bien-être des animaux (article 1.2, f)), de la production biologique et de l'étiquetage des produits biologiques (article 1.2, i))³ et de l'utilisation et de l'étiquetage des appellations d'origine protégées, des indications géographiques protégées et des spécialités traditionnelles garanties (article 1.2., j))⁴ et que ces matières, conformément à l'article 6, § 1^{er}, II, V et XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', relèvent de la compétence de principe attribuée aux régions en matière de protection de l'environnement, politique agricole et bien-être des animaux.

Interrogé à ce propos, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Effectivement, il s'agit là de matières relevant des compétences essentiellement régionales. Pour autant, comme explicité sous la question 10, le projet est relatif à la désignation des postes de contrôle et ne vise pas à réglementer les contrôles sur des produits en tant que tels ».

Eu égard à ce qui précède, il conviendra, compte tenu de la compétence attribuée aux régions en matière de protection de l'environnement, de politique agricole et de bien-être des animaux, de lire et d'appliquer conformément aux règles répartitrices de compétences le règlement en projet, dans lequel l'autorité fédérale charge l'Agence de désigner les postes de contrôle frontaliers, centres d'inspection et points de contrôle.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le règlement en projet trouve avant tout un fondement juridique dans l'article 4, § 3, 3°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire', selon lequel l'Agence est compétente pour « l'octroi, la suspension et le retrait des agréments et des autorisations⁵ liées à l'exécution de sa mission⁶ ».

³ Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 décembre 2008 'betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten'.

⁴ Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 octobre 2007 'betreffende de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen en de gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen'.

⁵ Dans le projet, il est question de 'désignation'. Il a été demandé au délégué en quoi cette 'désignation' se différencie des 'agréments' et 'autorisations' mentionnées dans la loi du 4 février 2000. Il a répondu en ces termes :

« Nous avons simplement entendu reprendre le terme utilisé par le Règlement 625/2017. Au-delà, nous entendons rompre le lien avec l'arrêté royal du 16 janvier 2006 relatif aux agréments et autorisations d'où l'abrogation prévue à l'article 6, § 1^{er}, 4° du projet ».

En outre, le projet peut puiser un fondement juridique dans les articles 3bis, 3ter, 4 et 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'⁷, sur la base desquels, respectivement, l'exercice de toute activité qui relève de la compétence de contrôle de l'Agence peut être subordonné à une autorisation, un agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables suivant les conditions et modalités déterminées par le Roi, les opérateurs ainsi que les gestionnaires des immeubles servant de poste d'inspection frontalier, mettent à la disposition des membres du personnel de l'Agence, afin de permettre les contrôles sur place, les locaux et les équipements nécessaires suivant les modalités fixées par le Roi, d'autres modalités de contrôle et d'inspection peuvent être fixées par le Roi, notamment afin de satisfaire aux obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, et le Roi peut prendre, dans le cadre du champ d'application de la loi du 4 février 2000, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes pris en exécution de ceux-ci.

⁶ À cet égard, l'article 5, alinéa 2, de la même loi dispose :

« Dans le cadre des compétences définies à l'article 4, l'Agence est compétente pour les lois suivantes :

1° la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques ;

2° la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes ;

3° la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments ;

4° la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes ;

5° la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire ;

6° la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage ;

7° la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ;

8° la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime ;

9° la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits ;

10° la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux ;

11° la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet bêta-adrénérgique ou à effet stimulateur de production chez les animaux ;

12° la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux ;

13° la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux ;

14° la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses ;

15° la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire ;

16° la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion des modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé ».

⁷ Cet arrêté a été confirmé par l'article 2, 1°, de la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Ces dispositions procurent un fondement juridique suffisant au règlement en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME